

Qué, cómo, cuándo, cuánto y por qué. Monitoreo y evaluación en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 1995-2013



Luciana Chiari

Universidad del Salvador

Febrero 2013

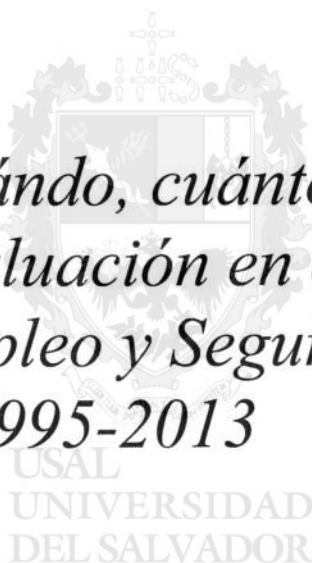


UNIVERSIDAD DEL SALVADOR

Facultad de Ciencias Sociales

Carrera de Ciencia Política

*Qué, cómo, cuándo, cuánto y por qué.
Monitoreo y evaluación en el Ministerio
de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
1995-2013*



Tesis presentada para cumplir con los requisitos finales para la obtención
del título de Licenciada en Ciencia Política

Autora: Luciana Chiari

Email: chiari.lucianaa@gmail.com

Fecha de Presentación: Febrero del 2013

Tutora: Lic. Laura Saavedra

AGRADECIMIENTOS

A mi familia, por tanta paciencia y acompañamiento.

A mi tutora, por el apoyo y la confianza durante todo este tiempo.

A las autoridades del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, especialmente al Ministro Dr. Carlos Tomada, por abrirme sus puertas y brindarme la información y las herramientas que hicieron posible este trabajo.

A la diputada Lic. Patricia Bullrich, ex Ministra de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos, por compartirme su experiencia.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

ÍNDICE

CARÁTULA.....	1
AGRADECIMIENTOS.....	2
ÍNDICE.....	3
ABREVIATURAS	5
EXPERIENCIA DE LA AUTORA EN EL TEMA SELECCIONADO	6
ESPECIFICACIÓN DEL TEMA A INVESTIGAR.....	7
I. Relevancia del tema elegido para la disciplina.....	7
II. Especificación del problema a investigar.....	8
III. Planteo del problema	9
OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	11
MARCO TEÓRICO	12
METODOLOGÍA.....	27
I. Metodología para poner a prueba las hipótesis en estudio	27
II. Hipótesis.....	29
III. Dimensiones de análisis clave	29
IV. Variables.....	31
DESARROLLO DE LA TESIS	35
INTRODUCCIÓN.....	35
CAPITULO I - MODERNIZACIÓN DEL ESTADO	37
I. La Modernización del Estado en Argentina: evolución hacia la implementación del monitoreo y la evaluación de las políticas públicas.....	37
II. Gestión por resultados en la Administración Pública Nacional.....	46
CAPITULO II - ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL.....	51
I. La implementación del monitoreo y la evaluación en las políticas públicas nacionales.....	51
CAPÍTULO III MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	62
I. Introducción.....	62
II. Monitoreo y evaluación.....	65
III. Planes Estratégicos	76

IV. Sistema de Gestión de Calidad 81

CAPÍTULO IV - PRINCIPALES HALLAZGOS 86

 I. Cambio de gestiones, monitoreo y evaluación 86

 II. Fortalecimiento del monitoreo y la evaluación 100

 III. Otros hallazgos 105

CONCLUSIONES 109

ANEXO METODOLÓGICO 114

 I. Matriz de Datos I 114

 II. Matrices de Datos II 115

BIBLIOGRAFÍA 151



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

ABREVIATURAS

ANSES: Administración Nacional de la Seguridad Social

APN: Administración Pública Nacional

CCC: Carta Compromiso con el Ciudadano

CLAD: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

CPEyGC: Coordinación de Planificación Estratégica y Gestión de la Calidad

GxR: Gestión por Resultados

JGM: Jefatura de Gabinete de Ministros

NGP: Nueva Gestión Pública

M&E: monitoreo y evaluación

MTEySS: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OE: objetivo específico

PE: Plan Estratégico

POA: Plan Operativo Anual

SE: Secretaría de Empleo

SIG: Sistema de Información para la Gestión

SIEMPRO: Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales

SISEG: Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión

SRT: Superintendencia de Riesgos del Trabajo

SSC: Subsecretaría de Coordinación

SSPTyEL: Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales

SSS: Secretaría de Seguridad Social

ST: Secretaría de Trabajo

EXPERIENCIA DE LA AUTORA EN EL TEMA SELECCIONADO

Desde el 2011 hasta la actualidad, ha trabajado en el **SISEG** (Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión), perteneciente a la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Aquí se diseñan y utilizan herramientas para el monitoreo de políticas públicas (planes, programas y proyectos) de diversos organismos de la Administración Pública Nacional. También ha participado de capacitaciones a otros organismos en el uso de estas herramientas.

Participó como docente en el **INAP** (Instituto Nacional de la Administración Pública), capacitando a personal del Estado, con modalidad tanto presencial como virtual, en temas relacionados con la evaluación y el monitoreo de las políticas públicas. Cursos dados: *“Un abordaje a los sistemas de información, seguimiento y evaluación de políticas públicas, programas y proyectos”* –presencial-; *“Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas”* –virtual-.

Es **ayudante de cátedra** en la materia *“Seminario I: Herramientas para el monitoreo y la evaluación de políticas públicas”* (profesora titular: Lic. Laura Saavedra), materia de cuarto año de la carrera de Ciencia Política, Universidad del Salvador.

ESPECIFICACIÓN DEL TEMA A INVESTIGAR

I. Relevancia del tema elegido para la disciplina

Este es un tema de especial importancia para la Ciencia Política dada la fuerte presencia que actualmente tienen en la agenda política nacional las cuestiones relativas a la rendición de cuentas por parte del Estado hacia la ciudadanía, así como también la transparencia, la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas. Los datos cualitativos y cuantitativos que surgen como producto de los monitoreos y las evaluaciones resultan insumos clave en el marco de estos procesos.

Si bien existen muchos estudios que plantean y explican diferentes aspectos de la implementación del monitoreo y la evaluación en nuestro país, existe poca información específica donde se pueda encontrar la evolución a lo largo del tiempo de estos tipos de implementaciones, especialmente dentro del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Asimismo, tampoco existe bibliografía donde se analice particularmente la influencia que puede tener o no el cambio de gestión presidencial y el cambio de gestión ministerial en las características que adopta el monitoreo y la evaluación dentro del organismo.

Al tomar en consideración los diferentes períodos de gobierno desde 1995 hasta la actualidad al momento de efectuar el análisis, esto permitirá enriquecer y facilitar futuros estudios que deseen realizarse en temas tales como transparencia, fortalecimiento democrático, participación ciudadana, entre otros, pues estos sistemas de control de la gestión están hechos para facilitar y mejorar los canales de rendición de cuentas. También podrá ser útil para estudios comparativos que puedan realizarse tomando en consideración otros ministerios de Argentina, así como también ministerios de trabajo de otros países.

II. Especificación del problema a investigar

En esta investigación se buscará indagar la influencia de los cambios de gestión presidencial en la evolución del monitoreo y la evaluación dentro del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Estas actividades podrán estar vinculadas tanto al seguimiento de planes estratégicos y operativos, programas, proyectos, procesos o diferentes temas de interés para la gestión ministerial. En esta oportunidad se excluirá del estudio a la Secretaría de Seguridad Social, pues sus principales organismos son descentralizados (ANSES y SRT).

A través del análisis de la evolución de la implementación del monitoreo y la evaluación dentro ministerio, será posible detectar durante qué gestión se le dio mayor prioridad a este tema y, de este modo, conocer en qué momento han existido los mayores niveles de fortalecimiento de estas actividades.

También se analizará si, en cambio, no es la gestión presidencial la que determina la impronta que adopta el monitoreo y la evaluación dentro del organismo seleccionado, sino que es la importancia que le asigna cada ministro durante su gestión.

Otro punto del análisis serán las motivaciones centrales que impulsaron la realización de las actividades de M&E¹ dentro de cada período. Haciendo foco principalmente en dos ejes: rendición de cuentas a organismos financieros o uso interno de la información.

A partir de la investigación en torno de estos puntos, será posible efectuar comparaciones entre los diferentes casos y detectar similitudes y diferencias entre las diferentes gestiones, así como también observar si durante los últimos años se ha fortalecido o no el monitoreo y la evaluación dentro del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

¹ Monitoreo y evaluación.

Se tomará como marco temporal el período 1995-2013. La razón de esta elección se sustenta en que fue a mediados de la década de 1990 que comenzaron a implementarse estos mecanismos de control en la República Argentina, en el contexto de la Segunda Reforma del Estado. El período de análisis terminará con en el año 2013, momento en que se finalizó la redacción de esta investigación².

De este modo, el objetivo principal que aquí se perseguirá será identificar si los cambios de gestión presidencial influyen o no en las características que adoptó el monitoreo y la evaluación dentro del ministerio seleccionado durante las siguientes gestiones de gobierno: Carlos Menem (1995-1999); Fernando De La Rúa (1999-2001); Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011; 2011-actualidad). En esta ocasión sólo serán considerados aquellos presidentes que hayan resultado electos a través del voto popular.

Se trata de un estudio exploratorio y descriptivo, más que explicativo, de cómo en cada momento los diferentes actores estatales utilizaron y/o implementaron los diferentes mecanismos de monitoreo y evaluación dentro del ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social durante los últimos años.

III. Planteo del problema

1. ¿Influyen las gestiones presidenciales sobre las características que adopta el monitoreo y la evaluación dentro del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS)?
2. ¿Resulta más influyente la prioridad que le asigne el ministro de cada momento al monitoreo y la evaluación, antes que la gestión presidencial?
3. ¿Qué gestión le dio mayor importancia al monitoreo y la evaluación e incorporó mayores avances en este tema dentro del ámbito del MTEySS?

²Este trabajo se terminó de redactar en el mes de febrero del año 2013, por lo tanto, los análisis son efectuados en base a la información disponible hasta este momento.

5. ¿Con qué fin y/o motivaciones solían o suelen realizarse los monitoreos y las evaluaciones según las diferentes gestiones de gobierno?

6. ¿Se ha fortalecido la implementación del monitoreo y la evaluación durante los últimos años en el MTEySS?



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

❖ Objetivo general:

- Estudiar la influencia de los cambios de gestión presidencial sobre los mecanismos de monitoreo y evaluación implementados en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina, durante el período 1995-2013.

❖ Objetivos específicos:

- Releva la información existente vinculada a la temática seleccionada.
- Sistematizar y analizar la información obtenida.
- Realizar encuestas a expertos en la temática y a referentes de áreas significativas del MTEySS en materia de monitoreo y evaluación.
- Procesar y analizar los microdatos resultantes de la recolección de información.
- Identificar la evolución que se observa entre las distintas gestiones de gobierno en la aplicación de los mecanismos de monitoreo y evaluación, en torno a las políticas laborales y a la gestión ministerial en general.

MARCO TEÓRICO

A partir del siglo XIX, comienzan a realizarse tareas específicas de planificación desde el Estado, con el propósito de implementar políticas más eficientes. Pero recién a partir de la gran crisis de 1929-1930 es que comienza a cobrar mayor peso la participación activa del aparato estatal en estas tareas, así como también en la regulación del mercado, la asignación de recursos y, en general, para suavizar los efectos negativos sobre vastos sectores de la población que generaba el libre mercado. Luego de la Segunda Guerra Mundial, la planificación volverá a cobrar importancia y mantendrá un lugar importante en la agenda de los principales actores políticos entre las décadas de 1960 y principios de 1980, lo cual ocurre en un contexto de vigencia del paradigma del Estado de Bienestar (INAP, 2011).

Durante estos períodos, como señala Saavedra (2005), la planificación de políticas públicas se caracterizaba por estar estrechamente ligada a una concepción verticalista del poder, donde quienes tenían los conocimientos técnicos eran considerados como los únicos capaces de otorgarle racionalidad a las acciones, es decir, de planificar correctamente, y solían ser agentes externos al aparato estatal. En este contexto, los saberes de los políticos eran considerados algo irracional y los beneficiarios de las políticas públicas no eran tomados en cuenta como actores relevantes al momento de planificar: una concepción puramente tecnocrática. Asimismo, como todo el proceso de planificación era encarado desde el Estado, excluyendo la participación de otros actores, se puede afirmar que era puramente centralista y autoritario (INAP, 2011).

Por otro lado, la información que se utilizaba para realizar estas tareas era principalmente a partir de datos estadísticos, con frecuencia no muy actualizados, ignorando los cambios que pudieran ocurrir entre el momento en que fueron recolectados y el momento de diseño de las políticas. Es decir, se trabajaba considerando a las sociedades como escenarios estáticos. Esto hacía que los diferentes actores fueran visualizados como altamente predecibles, sin que se produjeran mayores

cambios, lo cual conducía al establecimiento de “relaciones sociales mecánicas”. Por esta razón, también se puede afirmar que esta era una planificación normativa (INAP, 2011).

En este contexto, la gestión de las políticas públicas se daba de forma lineal: primero la planificación, luego la ejecución y, por último, la evaluación, la cual no siempre era llevada a cabo. Este esquema quitaba la posibilidad de efectuar correcciones durante la implementación, dada la ausencia de información pertinente que hiciera esto factible. Asimismo, con este tipo de planificación, normalmente se daba una total desvinculación entre los responsables de cada una de estas etapas, de forma tal que aquel que se encargaba de planificar, no se hacía responsable de los resultados obtenidos luego de la ejecución. Este tipo de planificación es la que se dio por llamar “**planificación tradicional**”, y se la puede vincular con el modelo de gestión por normas y procedimientos, también llamado “modelo jerárquico” o “esquema cultural burocrático”.

En el caso del modelo de gestión por normas y procedimientos, tal como lo dice su nombre, no se priorizaba el logro de los resultados esperados sino que, por el contrario, la prioridad era respetar todas las normas y procedimientos establecidos. Se reducían prácticamente al mínimo las posibilidades de cambio y readaptación durante la implementación de las políticas, especialmente en aquellos casos en que éstas no estuvieran pudiendo cumplir con sus objetivos esperados. De igual modo, estas normas podían llegar a obstaculizar enormemente las capacidades de decisión de las autoridades estatales.

Otro punto característico de este modelo de gestión es la forma en que se construía el sector público: los bienes y servicios brindados no eran definidos a partir de las necesidades de la sociedad, sino a raíz de lo que el aparato estatal ofertaba, ya sea porque lo consideraban prioritario o porque históricamente se había hecho de ese modo. Pero, ya sea por una razón u otra, las políticas públicas no surgían de datos concretos sobre la existencia de ciertas necesidades en las poblaciones-objetivo, sino que, desde oficinas del Estado, se las diseñaba y ejecutaba. Esto se hacía siguiendo esquemas y procedimientos muy semejantes entre uno y otro caso, sin analizar profundamente las características propias de la situación que se buscaba solucionar o mejorar. Esta

situación claramente conducía a múltiples fracasos al momento de implementar las políticas públicas, tal como lo señala Srur (1996). Asimismo, en este contexto, al producir “políticas en serie”, la idea de evaluación de resultados prácticamente carece de sentido, pues lo importante es el control de los procedimientos, no de lo que se genera.

Con estos aspectos hasta ahora enunciados, podemos ver la estrecha correspondencia entre las características de la planificación tradicional y el modelo de gestión por normas y procedimientos. Así es como se afirma que este tipo de planificación se encuentra enmarcado dentro de este esquema de administración del ámbito público.

Habiendo dicho esto, citando a Fraiman (1996), las características más relevantes que posee el modelo de gestión por normas o procedimientos son el peso de las tradiciones sobre el análisis concreto de los problemas; la principal fuente de prestigio y privilegios laborales es la antigüedad; no se fomenta la competencia; no se alienta la innovación; las políticas son aplicadas de un modo incrementalista, es decir, se actúa de forma gradual; y siempre lo prioritario es respetar las formas y lo establecido, en lugar de incentivar el logro de los objetivos esperados para los diferentes organismos.

Con el paso del tiempo, se comienza a notar que la gestión de políticas llevada a cabo de este modo no era suficientemente eficaz para dar respuesta a las demandas de la población y a la velocidad con la que ocurrían los cambios en la sociedad. Es así como en la década de 1970 se le empiezan a realizar diversas críticas, siendo Carlos Matus es uno de ellos.

Básicamente, lo que él planteaba es que no era posible ignorar el dinamismo y los cambios que se producían en las sociedades al momento de planificar, si esto quería hacerse correctamente. Ocurre es así, pues el contexto siempre condiciona las implementaciones y puede afectar en gran medida los resultados obtenidos, haciendo que éstos se distancien de lo planificado. Otra crítica que efectúa es en torno a la concepción tecnocrática: debe incorporarse a la planificación la visión de los políticos junto con la de los técnicos (Matus, 1972, citado por INAP, 2011).